

La organización de los partidos políticos en las democracias occidentales

Por: Lucía Caruncho (IIGG-Conicet). E-mail: caruncholucia@gmail.com

1. Introducción

Desde sus inicios los partidos políticos despertaron la atención de la ciencia política moderna hasta llegar a constituirse en su subcampo de estudio (Montero y Gunther, 2007: 17). A partir de las transformaciones que tuvieron lugar durante el siglo XX (la integración de los intereses corporativos –o de clase–, la ampliación del sufragio, el desarrollo de los medios de comunicación masivos además de los medios electrónicos) una abundante literatura se interesó por los cambios en la organización de los partidos políticos (Puhle, 2007; Gunther y Diamond, 2003; Katz y Mair, 1995; Panebianco, 1990; Kirchheimer, 1966; Duverger, 1951). En este sentido, construyeron una serie de modelos de partidos que intentaron sintetizar las características y modificaciones más relevantes de la organización partidaria de las democracias occidentales competitivas. Sin embargo, fueron desarrollados desde perspectivas disímiles y sin tener en cuenta muchas veces los trabajos anteriores lo que dificultó la construcción de una teoría coherente y acumulativa de las organizaciones partidistas (Montero y Gunther, 2007: 29-30).

El presente trabajo recupera la importancia de los partidos políticos haciendo énfasis en sus cambios organizativos. En este sentido, constituye un esfuerzo por reseñar los principales estudios sobre la organización de los partidos políticos en las democracias occidentales competitivas desde inicios del siglo XX. En especial, los vinculados con los modelos partidarios con objeto de contribuir al desarrollo de un corpus teórico acumulativo vinculado con la estructura de los partidos políticos.

Luego de esta introducción, se repasan las principales corrientes que contribuyeron al desarrollo de los trabajos vinculados con los modelos de partidos. Seguidamente, se presentan las tipologías más relevantes, sus principales críticas y algunas de las incorporaciones recientes. Finalmente, se proponen una serie de interrogantes y agendas a futuro.

2. La organización de los partidos políticos: estructura y racionalidad

Introducir los estudios sobre los partidos políticos desde la perspectiva organizativa conlleva varios retos. Siguiendo a Borz y Janda (2018) caben nombrar tres más importantes. En primer lugar, la ciencia política no ofrece una definición clara y consensuada sobre qué constituye la organización partidaria. Un mínimo común denominador es que su organización cubre la estructura de los partidos desde sus unidades organizacionales básicas (Duverger,

2012: 17-60) hasta la cúpula y las relaciones de poder entre las estructuras (Borz y Janda, 2018: 1). En segundo lugar, gran parte de los estudios han sido desarrollados sin reconocer que forman parte de la perspectiva organizativa y sin hacer referencia a trabajos anteriores. En tercer lugar, estos análisis comparten tanto el interés como gran parte de los conceptos relacionados con la teoría de partidos políticos (como ser los conceptos de ambiente, estructura, estructura social, estructura cultural, estrategias, objetivos, tecnología). Igualmente, varios de los temas tratados por el abordaje organizacional (toma de decisiones, conflicto, control, ideología y cambio en los partidos) también fueron extensamente analizados por otras perspectivas (como ser, la teoría de la acción racional, la corriente interpretativa-simbólica y la corriente posmoderna más bien crítica a la teoría de los modelos partidarios). A su vez, estas contribuyeron al desarrollo de los estudios sobre la organización de los partidos políticos. Frente a esta la diversidad de abordajes, en los últimos años los especialistas han reconocido la importancia de construir un enfoque interdisciplinario al momento de abordar su aspecto organizativo (Borz y Janda, 2018: 1-2).

A continuación, se exponen los principales estudios sobre los partidos políticos desde la perspectiva organizativa además de aquellos que incidieron en su desarrollo y conceptualización. En este sentido, se pueden identificar dos corrientes teóricas más relevantes: la organizativa –de tradición europea de inicios de siglo XX– (D’Alessandro, 2010) y la teoría de la acción racional –de tradición norteamericana de mediados del mismo siglo– (Borz y Janda, 2018). Ambas incidieron en los estudios contemporáneos vinculados con la organización de los partidos y sus transformaciones recientes.

Respecto de los estudios que integran la teoría organizativa, constituyen los primeros análisis articulados y sistemáticos sobre los partidos políticos modernos (Daalder, 2007: 50). Estos son los de Mosei Ostrogorski (1902); Max Weber (1918, 1922) y Robert Michels (1911) además de Maurice Duverger (1951)¹. Dichos estudios, estuvieron especialmente interesados en explicar los cambios de las organizaciones políticas entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX.

El primero de ellos, Ostrogorski (1902), describió a los partidos políticos como una “máquina” cuya organización está destinada exclusivamente al patronazgo que, además de ofrecer servicios para sus afiliados –como la búsqueda de un empleo y la obtención de una vivienda– se ocupa fundamentalmente de obtener ventajas para los jefes (Ostrogorski, 1902;

¹ Se es consciente de la importancia de los estudios de Sigmund Neumann (1956) para el desarrollo de la perspectiva organizativa. Solo se decidió excluirla porque “las diferentes ramas de la literatura sobre la organización de los partidos políticos estuvieron inspiradas mayormente por los conceptos de Duverger” –traducción propia– (Borz y Janda, 2018: 2) –“different strands in the party organization literature were mainly inspired by Duverger’s conceptual framework” (Borz y Janda, 2018: 2)–.

citado en D'Alessandro, 2010: 6). Dicha definición tuvo gran influencia en los trabajos de Max Weber (D'Alessandro, 2010:7) y Robert Michels (Daalder, 2007: 51) quienes tomaron la idea de que el control oligárquico y la manipulación del electorado son inherentes a las presiones organizativas que tienen los partidos.

En esta línea, Weber (1996) definió a los partidos como “formas de socialización que, descansando en un reclutamiento formalmente libre, tienen por fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros más activos determinadas posibilidades ideales o materiales” (Weber, 1996: 228). Es importante remarcar que, para Weber, el elemento distintivo de los partidos políticos es la presencia de una organización burocrática. En concreto, porque de ella depende el fin del partido –“proporcionar poder a sus dirigentes” (Weber, 1996: 228)– a través de la elección del funcionario “y a su lado, la consecución de fondos” (Weber, 1996: 1092).

Por su parte el discípulo de Weber², Robert Michels (1911), sostuvo que la presencia de las élites políticas dentro de las organizaciones partidarias es inevitable³ (Michels, 1911; citado en Daader, 2007: 51). El argumento es que, el ejercicio de la función representativa conduce necesariamente a que los líderes adopten actitudes y desarrollen capacidades que los diferencia tanto del resto de los miembros de la organización como de sus votantes. Lo que les permite a “los jefes” monopolizar recursos de poder y los protege de quienes quieran disputarlo. De modo que, el partido se convierte en una organización cuyo “fin real es la conservación de sí mismo” (Michels, 1911; citado en Panebianco, 1990: 54). Así, para Michels “quien dice organización dice oligarquía” (Michels, 1991, Tomo 2: 189; citado en D'Alessandro, 2010: 11).

Esta concepción del partido como una organización oligárquica fue retomada por Maurice Duverger. Su estudio “los partidos políticos” (1951) –en el que analiza la estructura interna de los partidos políticos, sus transformaciones y dinámica dentro de un sistema de partidos– tuvo gran influencia teórica y normativa en los trabajos sobre la organización de los partidos, especialmente, los que aluden a los modelos partidarios (Borz y Janda, 2018: 2). Para Duverger (1951) los partidos modernos (de inicios y mediados de siglo XX) “se definen mucho menos por su programa y por la clase de sus miembros que por la naturaleza de su organización” (Duverger, 2012: 11). Esta –como también sostuvo Weber (1922)– “tiende a convertirse en un elemento central de la acción del partido, de su influencia y de su papel”

² Para un estudio sobre la influencia de Max Weber en la obra de Robert Michels se sugiere el trabajo de Scaff (1981).

³ De ahí la paradoja de Michels sobre “unas masas capacitadas para hacer estallar revoluciones pero no para autogobernarse, habida cuenta de que todo lo que podrían lograr es la sustitución de las viejas elites por las nuevas y de que la oligarquía es tan irremediable como para conformar una «ley de hierro»” (Daalder, 2007: 51).

(Duverger, 2012, al pie de página: 11). Para el investigador, la estructura de los partidos puede ser clasificada como una “organización de cuadros” –que remite a los “partidos de cuadros”– o “de masas” –en referencia a los “partidos de masas”–. La primera –“de cuadros”– responde a la influencia del “prestigio, habilidad técnica, importancia de la fortuna” (Duverger, 2012: 94) de las personas –es decir, los notables–. En esta organización, la adhesión al partido está basada en “las aptitudes o la situación particular de un hombre, determinado estrictamente por sus cualidades personales” (Duverger, 2012: 94). Con lo que la selección de sus integrantes se convierte en un acto cerrado. En este sentido, “si se entiende por miembro el que firma un compromiso con el partido y entrega regularmente una cuota, los partidos de cuadros no tienen miembros” (Duverger, 2012: 94). Contrariamente, la segunda –“de masas”– constituye una organización de individuos que tiene por fin educar a la clase obrera y conseguir cambios por vía electoral. Por tanto, el reclutamiento de miembros activos se vuelve una pieza fundamental “desde el doble punto de vista político y financiero” (Duverger, 2012: 93). En la medida en que el “partido de masas” trata de educar políticamente a la clase obrera, “de sacar de ella una élite capaz de tomar en sus manos el gobierno y la administración del país: los miembros son, pues, la materia misma del partido, la substancia de su acción” (Duverger, 2012: 93).

El desarrollo del “partido de masas” coincide con el conjunto de cambios experimentados en las democracias occidentales entre fines del siglo XIX y principios de siglo XX. En especial, la sustitución del sufragio limitado por el sufragio universal en la que el “partido de masas” se constituyó como el principal dispositivo de organización de la clase obrera con el fin de oponerse a los partidos burgueses (los notables, “de cuadros”) (Duverger, 2012: 93). Igualmente, la amenaza del comunismo y los métodos revolucionarios incitó a los “partidos de cuadros” a cambiar sus organizaciones –descentralizadas, débilmente articuladas, con mecanismos de adhesión y financiación no formales– a partidos cuya estructura depende prioritariamente de la organización central del partido. Sin embargo, más allá del aparente “ímpetu democratizante” de los partidos de masas, Duverger (2012) –en sintonía con Ostrogorsky (1902), Weber (1922) y Michels (1911)– culmina que “la organización de los partidos no está, ciertamente, de acuerdo con la ortodoxia democrática. Su estructura interior es esencialmente autocrática y oligárquica” (Duverger, 2012: 448).

En suma, Ostrogorski (1902); Weber (1922), Robert Michels (1911) y Maurice Duverger (1951) señalaron que las características organizativas de los partidos generan distorsiones inevitables en los mecanismos de representación democráticos. Estos, tienden a

hacer de la organización del partido una estructura autocrática y oligárquica destinada a reproducir e intercambiar élites políticas en el poder.

Respecto de la teoría de la acción racional iniciada a mediados de siglo XX, parte de la literatura ha criticado su real contribución a los estudios sobre partidos políticos y su organización⁴ (Montero y Gunther, 2007: 25-28). No obstante, otra parte de los especialistas considera que la teoría de la acción racional ha sido de gran relevancia para desarrollo de la ciencia política, los estudios sobre partidos y su organización⁵ (Borz y Janda, 2018; D'Alessandro, 2010; Thies, 2000; Strøm, 2000, 1990; Strøm y Müller, 1999). Estos, sostienen que su aporte sobre la competencia partidaria ha contribuido a sentar las bases teóricas de los actuales estudios sobre partidos políticos. Igualmente, ha sido de gran influencia para la ola de trabajos centrados en la organización partidaria que se inicia a finales de siglo XX (Borz y Janda, 2018: 1-2). Es por ello que más allá de las críticas adjudicadas a la teoría de la acción racional, caben destacar sus supuestos teóricos más importantes a partir del estudio seminal de Anthony Downs (1957).

Desde una perspectiva economicista, Downs (1957), explica el comportamiento de los partidos, sus votantes y las motivaciones de ambos para alcanzar ciertos objetivos específicos. En este sentido, entiende que los gobernantes están guiados por intereses egoístas y actúan exclusivamente en virtud de conseguir el prestigio, el poder y el dinero asociados a los cargos públicos. A su vez, gozan de libertad “ilimitada” de acción para conseguir este objetivo dentro de los límites constitucionales –en particular, deben respetar la libertad política– (Downs, 1957: 12). Dentro de esta lógica, Downs sostiene que un partido político es un equipo de personas que tratan de controlar el aparato de gobierno mediante elecciones constitucionalmente correctas. Entiende por equipo, una coalición cuyos miembros coinciden en todos sus objetivos y no solo en algunos y que todos los miembros son racionales por lo que sus objetivos pueden considerarse como un solo orden de preferencias consistentes (Downs, 1957: 25-26)⁶.

4 Para los críticos de la teoría de la acción racional “su análisis está basado en una serie de supuestos altamente simplificadores cuya correspondencia con la realidad es cuestionable”. Bajo esta perspectiva, “los partidos han desaparecido virtualmente como actores significativos” en tanto han sido “subsumidos” a la categoría de candidatos ignorando su complejidad organizativa (Montero y Gunther, 2007:26-27). Para una reseña de las críticas más relevantes ver Montero y Gunther (2007:25-28).

5 Ejemplo de ello son los trabajos de Strøm (2000, 1990), Strøm y Müller (1999) y Strøm y Svasand (1997) influenciados por la teoría de la acción racional. Dichos estudios, se caracterizan por retomar algunos de los supuestos teóricos de Downs (1957) aunque desde una concepción más “blanda” (Montero y Gunther, 2007: 33). Esto es, retoman las tradiciones de investigación caracterizadas por la elaboración de modelos formales y las aproximaciones más empíricas e inductivas, pero abandonan las pretensiones universalistas basadas en estrictos supuestos de racionalidad.

6 “A political party is a team of men seeking to control the governing apparatus by gaining office in a duly constituted election. By *team*, we mean a coalition whose members agree on all their goals instead of on just part of them. Thus every member of the team has exactly the same goals as every other. Since we also assume all the

Por su parte, el individuo vota por el partido que mayor afinidad tenga con sus intereses y que maximice su beneficio esperado. En este sentido, el modelo propuesto supone que la decisión del voto resulta de un cálculo (en términos de costo - beneficio) influenciado por una serie de factores evaluados racionalmente por el ciudadano. Por un lado, evalúa la distancia entre las diferentes propuestas partidarias y por otro, la coherencia de las propuestas en sí. Dicha información política es transmitida de modo gratuito (es decir, que no implica costo adquirirla más allá del tiempo que demanda absorberla, interpretarla y utilizarla) por los medios masivos de comunicación. Así, el ciudadano gastará en información política el tiempo y dinero que valen sus esfuerzos (esto es, intentará minimizar costos y maximizar beneficios). A su vez, puede recurrir a contactos y especialistas que tengan objetivos similares a los suyos. A partir de todo ello, estima en qué medida ambos factores (distancias entre las diferentes propuestas partidarias y coherencia de las propuestas en sí) se alejan o acercan de su posición original. Se entiende que, se inclinará por aquel partido que en su opinión le proporcione mayor utilidad durante el siguiente período gubernamental.

En este escenario, los candidatos de los partidos –orientados por sus ambiciones políticas– se situarán en una posición que pueda ser favorable a la percepción de los votantes para “maximizar votos” y darles el triunfo electoral. En este sentido, el modelo se basa en el supuesto de que todo gobierno intenta maximizar su base de apoyo para obtener la reelección (Downs, 1957: 13). De modo que, los partidos no buscan ganar elecciones para formular políticas, sino que formulan políticas para ganar elecciones⁷.

En definitiva, desde el desarrollo del modelo racional economicista propuesto por Downs (1957)⁸ los partidos fueron entendidos tanto como vehículos para la consecución de intereses específicos de parte de sus miembros como para que los votantes expresen sus preferencias en las elecciones. Así, “a partir de Downs (1957) las teorías de la elección racional han venido a jugar un papel cada vez más importante en el estudio de los partidos políticos competitivos” (Strøm, 2013: 119).

Con la conjunción de estas dos grandes corrientes teóricas –la organizativa, de tradición europea de inicios de siglo XX y la teoría de la acción racional, de raigambre

members are rational, their goals can be viewed as a single, consistent preference-ordering” (Downs, 1957: 25-26)

⁷ “Because each adult citizen has one vote, his welfare preferences are weighted in the eyes of the government, which is interested only in his vote, not his welfare” (Downs, 1957: 18).

⁸ Este modelo ha transformado el estudio sobre los partidos norteamericanos desde mediados de los setenta. Anteriormente, los estudios de la ciencia política estadounidense eran “más bien de corte sociológico” (D’Alessandro, 2010: 16 –al pie de página–). Como ha señalado Aldrich (1955), definían a los partidos como coaliciones entre diferentes grupos cuyos intereses se agregaban alrededor de un programa cuyos miembros intentaban hacer avanzar a través de su presencia en el gobierno (Aldrich, 1955; citado en Montero y Gunther, 2007: 25).

norteamericana iniciada a mediados de siglo– nace a mediados del siglo XX un corpus teórico que incorpora elementos de ambas y que repercutió en los estudios vinculados a la organización de los partidos políticos contemporáneos. Desde sus inicios, dichos trabajos estuvieron interesados en la evolución de las organizaciones partidarias en relación al ámbito en el que desarrollan sus actividades además de sus vínculos con el electorado. Igualmente, elaboraron un gran número de modelos y tipologías de partidos además de avanzar en el conocimiento de su estructura, estrategias y comportamiento (Montero y Gunther, 2007: 29).

3. Modelos de partidos: críticas e incorporaciones

Los primeros trabajos centrados en establecer una tipología de partidos políticos lo hicieron retomando, en general, la clasificación propuesta por Maurice Duverger (1951)⁹ entre “partido de cuadros” y “partidos de masas” (Borz y Janda, 2018). Quince años más tarde Kirchheimer (1966) estableció una nueva categoría, la de “partido atrapado” –*catch-all*–. Esta expresaba el agotamiento de los modelos partidarios¹⁰ que habían caracterizado las democracias europea y anglosajona hasta mediados de siglo XX. Siguiendo a Kirchheimer (1980), tras la segunda guerra mundial “se hizo insoslayable” en las democracias occidentales competitivas “el reconocimiento de las leyes del mercado político. Y este cambio se reflejó a su vez en el cambio de estructura de los partidos políticos”¹¹ (Kirchheimer, 1980: 330). El argumento es que, los altos niveles de bienestar económico y de seguridad social que se habían conseguido durante los Estados de Bienestar habían contribuido a que los ciudadanos no tengan “frente al Estado la insatisfecha necesidad de protección que tenían antes”

⁹ Se es consciente de la importancia que la tipología de Sigmund Neumann (El nuevo institucionalismo –o neoinstitucionalismo– considera que los incentivos institucionales y los intereses de los actores involucrados en la toma de decisiones son fundamentales para comprender su comportamiento. En este sentido, las instituciones –que son reglas ordenadoras de la vida política y social– estimulan o desalientan determinados procesos y conductas en desmedro de otros. A su vez, el comportamiento individual se encuentra limitado tanto por el accionar de los otros como por el conjunto de normas y expectativas integradas en el entramado institucional (Orlandi y Oliveri Alberti, 1998: 18). 1956) –“partidos de representación individual”, “partidos de integración democrática” y “partidos de integración total” – ha tenido para el análisis de la organización de los partidos. Como se sostuvo, solo se decidió excluirla porque la literatura sobre la organización de los partidos políticos estuvo mayormente inspirada por los conceptos de Duverger – (Borz y Janda, 2018: 2). Neumann (1956) y Duverger (1951) trataron a los mismos partidos políticos (liberal-democráticos y antidemocráticos), “la principal diferencia es que Neumann subraya las funciones de los partidos, mientras que Duverger se concentra en las características organizativas” (Wolinetz, 2007: 131).

¹⁰ Estos son, el “partido burgués de representación individual” –*bourgeois parties of individual representation*–, el “partido de masas de base clasista” –*class-mass parties*– y el “partido de masas confesional” –*denominational mass parties*– (Kirchheimer, 1980).

¹¹ “En las condiciones actuales de una sociedad que se orienta cada vez más hacia ideas seculares y hacia bienes de consumo de masas, una sociedad en la cual se alteran las relaciones de clase o se manifiestan con menor dureza, los antiguos partidos de masas de base clasista o confesional están sometidos a una presión que los pone en vías de convertirse en partidos de todo el mundo. Lo mismo ocurre respecto de los restos de los antiguos partidos burgueses de representación individual que aspiren a un futuro seguro como organizaciones políticas” (Kirchheimer, 1980: 336).

(Kirchheimer, 1980: 333). En este escenario, el éxito del “partido atrapado” radica en que “renuncia a los intentos de incorporar moral y espiritualmente a las masas y dirige su atención sobre todo al electorado” (Kirchheimer, 1980: 331). Así, se distancia de los antiguos fines “más comprensivos” que “asustan a una parte de la clientela electoral, que es potencialmente toda la población” (Kirchheimer, 1980: 331). Este cambio organizativo significa, “posponer de modo radical los componentes ideológicos del partido”; “mayor fortalecimiento de los políticos situados en la cumbre del partido” que son a su vez evaluados en términos de “eficacia” en detrimento de los valores o fines del partido; “desvalorización del papel del miembro individual”; rechazo del “electorado de base confesional o clasista, que se substituye por una propaganda electoral encaminada a abarcar a toda la población”; y, “esfuerzo por establecer lazos con los más diferentes grupos de interés” –aunque, las consideraciones financieras son menos importantes allí donde los partidos reciben medios públicos y acceso a los medios de comunicación– (Kirchheimer, 1980: 337).

En definitiva, el “partido atrapa” abandona sus raíces ideológicas en virtud de llegar a “todo el electorado” y aumentar su potencial éxito en las urnas. En esta dirección, algunos especialistas –por ejemplo, Berger, 1979; Offe, 1984; Lawson y Merkl, 1988 (citado en Montero y Gunther, 2007: 20)– señalaron que los cambios experimentados en las estructuras de los partidos políticos a fines de siglo XX se relacionaron con un conjunto de desafíos que cuestionan su relevancia¹².

En este marco, en los años ochenta Ángel Panebianco propuso una nueva teoría sobre modelos de partidos políticos en la que combinó los análisis organizativos de principios del siglo XX –en particular, los de Ostrogorski (1902); Weber (1922); Michels (1911) y Duverger (1951)– y la teoría de la acción racional –basada en la obra de Downs (1951) además de la llamada escuela pluralista¹³– (D’Alessandro, 2010: 20). Así, volvió a poner el acento sobre la organización de los partidos políticos además de su lucha por el poder. En sus propias palabras, “la dinámica de la lucha por el poder en el seno de la organización (una dinámica a su vez condicionada por la influencia del entorno) ofrece la clave principal para comprender su funcionamiento, así como los cambios que experimentan” (Panebianco, 1990: 15). Bajo

¹² Se sugiere ver (Montero y Gunther, 2007)

¹³ La teoría pluralista está vinculada a los estudios norteamericanos de mediados de siglo XX. En particular, aquellos que si bien comparten algunos de los supuestos teóricos de Anthony Downs analizan a los partidos políticos desde una mirada más amplia. Presta especial atención a que los regímenes en el nivel sistémico sean competitivos. Así, los partidos se constituyen en combinadores de distintas demandas ejercidas por grupos de ciudadanos agregados para algún fin particular y con lealtades cruzadas. A su vez, el papel principal de los líderes es el de negociadores entre grupos sociales y organizaciones en conflicto mientras que es el pluralismo social el que desarrolla una distribución compleja del control de la política de gobierno. Ejemplo de esta corriente, son los trabajos de Joseph Schumpeter, Giovanni Sartori y Robert Dahl (D’Alessandro, 2010: 14-15).

esta perspectiva, ofreció una nueva definición de los partidos políticos e introdujo un nuevo modelo partidario a la luz de los cambios internos y en el entorno.

Para el investigador, los partidos políticos son simultáneamente “burocracias” – constituidas por funcionarios especializados en el funcionamiento del partido que demandan la continuidad de la organización y estabilidad de las jerarquías internas– y “organizaciones voluntarias” cuya supervivencia depende de la participación no retribuida de sus miembros – es decir, que no puede obtenerse por medios coercitivos– (Panebianco, 1990: 41). En este sentido, la adhesión puede obedecer al deseo de obtener “beneficios colectivos” (como ser, satisfacción ideológica y sentimiento de solidaridad), “beneficios selectivos” (cargos, dinero u otros bienes de disfrute privado) o ambos. La organización, para mantener su capacidad de producir estos incentivos genera intercambios con su entorno (entre otras cosas, desarrolla campañas electorales, participa de negociaciones parlamentarias y ejecuta políticas públicas) (Panebianco, 1990: 39-43). Por su parte, estos intercambios están sujetos a “zonas de incertidumbre”. Esto es, acciones y condiciones que la organización no puede controlar completamente (Panebianco, 1990: 83). La capacidad de reducir esta incertidumbre depende del control de ciertos recursos clave (como ser, notoriedad pública, dinero para desarrollar estrategias masivas de persuasión confianza y credibilidad de los miembros de la organización, competencia técnica y control de las burocracias estatales). De modo que, los miembros de la organización dotados de estos recursos gozan de ventaja respecto de –y ejercen el poder sobre– los miembros que no disponen de ellos (Panebianco, 1990:84). Como producto de estos intercambios –que son siempre asimétricos– y en consideración de que los miembros que gozan de recursos valiosos se encuentran en una posición aventajada surge la relación de poder. Así, la estructura de poder del partido depende del grado de cohesión¹⁴ y estabilidad¹⁵ de las “coaliciones dominantes” –que son las que controlan recursos valiosos– (Panebianco, 1990: 89-94).

Bajo esta perspectiva, Panebianco (1990) argumenta que ciertas transformaciones en el entorno de los partidos occidentales llevaron a un cambio en las relaciones de poder dentro de las organizaciones que “altera la distribución de los recursos, modifica su capacidad de control sobre las zonas de incertidumbre organizativa, y altera, por tanto, el sistema de intercambios en el que se basa el poder de la organización” (Panebianco, 1990: 484). Dichos

14 “El grado de cohesión de una coalición dominante depende de si el control sobre las zonas de incertidumbre se halla disperso o concentrado”. Si los grupos están fuertemente organizados constituyen “facciones”, sino lo están constituyen “tendencias” (Panebianco, 1990: 92).

15 “El grado de estabilidad se refiere a los intercambios horizontales (entre élites), y en particular al carácter estable o precario de los compromisos en el vértice de la organización” (Panebianco, 1990: 93).

cambios, confluyeron en el agotamiento del modelo¹⁶ “burocrático de masas” y en la emergencia del modelo “profesional electoral”¹⁷ (Panebianco, 1990: 488-497) –que el autor diferencia del modelo “atrapa todo” propuesto por Kirchheimer (1966), aunque compartan varias características–. Según el investigador, los cambios en el entorno de los partidos políticos occidentales que alteraron su estructura organizativa desde mediados del siglo XX son de dos tipos. El primero, está relacionado con el que “afecta a los sistemas de estratificación social” que refiere a las modificaciones en la proporción entre los distintos grupos ocupacionales (como ser el descenso de la mano de obra industrial y aumento del empleo en el sector terciario) y las características y actitudes culturales de cada grupo (Panebianco, 1990: 494). Se trata de los cambios sociales y culturales provenientes de la llamada “sociedad postindustrial” que modifica el contenido de las demandas políticas y por consiguiente al electorado de los diferentes partidos. El electorado, “se hace social y culturalmente más heterogéneo y menos controlable por los partidos a través de la organización. Y ello crea una fuerte presión a favor del cambio organizativo” (Panebianco, 1990: 495). El segundo cambio ambiental es de “tipo tecnológico”. Este, se vincula con la reestructuración del campo de la comunicación política bajo el impacto de los medios masivos de comunicación, particularmente, el de la televisión. Así, “el papel central que ha adquirido la televisión en la competición política, comienza a desplegar sus poderosos efectos sobre la organización de los partidos” (Panebianco, 1990: 495). En concreto, los viejos roles burocráticos del partido pierden peso como instrumentos de organización del consenso al tiempo que nuevas figuras profesionales (especialmente los técnicos de la comunicación y los especialistas de diferentes sectores –como los economistas–) adquieren un lugar cada vez más predominante. Los medios masivos de comunicación “empujan a los partidos a desarrollar campañas «personalizadas» de comunicación, centradas en los candidatos, e «issue oriented»” (Panebianco, 1990: 496) que deben ser confeccionadas por expertos en distintos campos. Todo ello, frente a un público más heterogéneo –y en general más instruido–. Ambas transformaciones –la que afecta a los sistemas de estratificación social y la de tipo tecnológico–, complejizaron la tradicional división ideológica entre izquierda y derecha propia de los partidos “burocráticos de masas” –que hacía más fácil diferenciar a los partidos

16 Si bien según Panebianco (1990), no se puede formular ninguna “evolución organizativa de los partidos” es posible identificar “algunas tendencias que parecen operar en numerosos partidos y que, combinadas, delinean un modelo de evolución organizativa” (Panebianco, 1990: 54).

17 El paso del “modelo burocrático de masas” al “profesional electoral” supone reconocer que en las adaptaciones del modelo de una organización a otra “«lo viejo» y «lo nuevo» tienden a superponerse y a coexistir” lo que genera tensiones y conflictos en su seno. A su vez, “las transformaciones se producen con fuertes variaciones, no solo en las formas sino en los tiempos, entra unas sociedades y otras y entre unos partidos y otros” (Panebianco, 1990: 492).

según sus programas y políticas propuestas, contribuía a estabilizar los comportamientos y las expectativas de los electores además de los políticos y con ello, a establecer criterios de decisión y valoración suficientemente claros— lo que contribuyó a erosionar las subculturas políticas. En este contexto, declinó el nivel de identificación partidaria del electorado de modo simultáneo al aumento del votante independiente y los sentimientos *antiestablishment*. Igualmente, estos cambios incrementaron la autonomía de los electores respecto de los partidos y disminuyeron la autonomía de los partidos respecto de su entorno, en especial, la que hace a los recursos del Estado. Lo que contribuyó al fortalecimiento del peso político-organizativo de los especialistas y los cargos electos además de los grupos de interés dentro de la organización de los partidos (Panebianco, 1990: 488-490).

De esta manera, la importancia atribuida a los especialistas dentro de la estructura político-organizativa de los partidos políticos a partir de mediados de siglo XX llevó a Panebianco a establecer el modelo “profesional electoral”. Si bien el investigador reconoce varios de los presupuestos del partido “atrapa todo” —la “marcada desideologización”; “mayor apertura del partido a la influencia de los grupos de interés”; “pérdida del peso político de los afiliados y militantes de base”; “fortalecimiento del poder organizativo de los líderes” y “relaciones más débiles entre el partido y su electorado”(Panebianco, 1990: 489-490)— entiende que “hay un aspecto especialmente importante que “solo de un modo implícito puede considerarse presente en el análisis de Kirchheimer: la progresiva *profesionalización* de las organizaciones de partido” (Panebianco, 1990: 491). Lo que comporta una serie de consecuencias en el plano organizativo de los partidos que justifican hablar del partido “profesional electoral”. Las características organizativas de este modelo partidario son: (i) el papel central de los profesionales (competencias especializadas); (ii) ser un “partido electoralista”, con débiles lazos organizativos de tipo vertical que se dirige sobre todo al electorado de opinión; (iii) preeminencia de los representantes públicos y dirección personificada; (iv) financiación a través de los grupos de interés y fondos públicos; y, (v) que el acento recae sobre los problemas concretos y sobre el liderazgo (Panebianco, 1990: 492).

En síntesis, según Panebianco (1990) los cambios en el entorno han contribuido, por un lado, a la aparición de subculturas políticas mucho más heterogéneas. Por otro lado, al desarrollo de un tipo de comunicación política centrada en temas específicos —*issues*—, más personalista y menos ideológica que se refleja en el cambio de la dinámica de poder dentro de los partidos y consecuentemente, dentro de sus estructuras organizativas. Bajo estas consideraciones, los profesionales —expertos y técnicos— desempeñan un papel cada vez más importante dentro de los partidos políticos (Panebianco, 1990: 491). En este contexto, las

ideologías y los programas partidarios dejan de guiar el accionar de sus miembros y ser guías útiles para orientar a los electores (Panebianco, 1990:497).

Por su parte, a mediados de la década de los noventa Katz y Mair (1995) identifican un nuevo modelo partidario dentro de las democracias occidentales, el “partido cartel”. Este refleja un cambio organizativo respecto del modelo “profesional electoral” (Panebianco, 1990) –además del “atrapa todo” (Kirchheimer, 1966)–. Si para Panebianco (1990) la organización de los partidos políticos occidentales se había desplazado –desde mediados de siglo XX– desde “los afiliados a los electores” (Panebianco, 1990: 491) para Katz y Mair (1995) a fines de siglo XX surge un nuevo desplazamiento. Esto es, la organización partidaria se traslada desde “los electores” hacia las “instituciones públicas” (el Estado). Para argumentar su afirmación, los investigadores analizan el “equilibrio variable de poder” entre lo que llaman las “tres caras”¹⁸ –o aspectos– de la organización partidaria. Estas son, “el partido como organización de afiliados” (también llamada el “partido en el electorado) –que alude a la organización de los miembros–; “el partido como organización central” –esto es, la organización del comité central– y “el partido en las instituciones públicas” –es decir, la organización del partido en los cargos públicos– (Katz y Mair, 2007: 101)¹⁹. A partir de ello, estudian el desarrollo organizativo²⁰ de los partidos políticos de las democracias occidentales desde mediados de siglo XIX hasta fines del siglo XX. En este proceso, retoman los tres modelos partidarios reconocidos por la literatura especializada e identifican la “cara” más importante de cada uno –además de agregar su propuesta, el “partido cartel”–²¹. A saber, “el partido de élites” –de finales de siglo XIX, en el que domina la organización del partido en la “cara de las instituciones públicas”–; el “partido de masas” –a partir de inicios y hasta mediados de siglo XX, en el que domina el nexo entre la “organización central” y la organización “de afiliados” –; el partido “atrapa todo” y “profesional electoral” –desde mediados de siglo XX, ambos caracterizados por el conflicto entre las tres “caras” del

18 La distinción entre las “tres caras” de la organización partidaria tomada por Katz y Mair (1995) fue esta inspirada en la propuesta de V.O.Key (1958) quien distinguía entre tres dimensiones constitutivas de los partidos políticos: el partido ante el electorado; el partido como organización y el partido en el gobierno (V. O. Key, 1958; citado en Mustapic, 2008: 20).

19 En inglés, estas tres “caras” reciben el nombre de: *the party on the ground; the party in the central office; y, the party in public office* (Katz y Mair, 2007: 101 –al pie de página–).

20 Si bien existe “una pauta general de desarrollo organizativo que refleja una dinámica de estímulo y respuesta, y que se trata de cierto modo de una secuencia natural (...) no describe necesariamente la trayectoria evolutiva de cada uno de los partidos. En cambio, cada modelo representa una de las distintas series de «innovaciones» organizativas (...) que ilustran la problemática general de todos los partidos y forman en la actualidad el cuerpo disponible de experiencia sobre la que probablemente se fundamenta la construcción de los nuevos partidos” (Katz y Mair, 2007: 102).

21 Para una descripción detallada de cada uno de los modelos y transformaciones en el entorno que explican los cambios organizativos además del predominio de ciertas caras sobre otras ver Katz y Mair (2007, 1995).

partido²²– y finalmente su propuesta, el “partido cartel” –de fines de siglo XX, en el que domina la “cara” organizativa del partido en “las instituciones públicas” – (Katz y Mair, 2007: 111). Según los investigadores, el desarrollo del “partido profesional electoral” –y “atrapa todo”– hacia el “partido cartel” se vincula con “el declive general de los niveles de participación e intervención en las actividades partidarias” tanto de parte de los afiliados como dentro del comité central (Katz y Mair, 1995: 15). Lo que lleva a que los partidos sean más dependientes de los recursos recaudados y distribuidos por el Estado para sostenerse. Esta situación, conduce a una nueva pauta de equilibrio entre las “caras” internas de los partidos que se expresa en tres “síntomas” que dan cuenta de la primacía del partido en “las instituciones públicas” (Katz y Mair, 2007: 112). El primer síntoma refiere a la importancia que adquiere la distribución de los recursos financieros y sobre todo los estatales para las actividades partidarias –tanto directos (aportes de dinero) como indirectos (acceso subvencionado o gratuito a los medios de comunicación)– que proporcionan claras ventajas a quienes controlan las instituciones públicas–. El segundo síntoma, es el aumento del personal de los partidos en las instituciones públicas –como ser el personal de los grupos parlamentarios– en detrimento del número de empleados en las sedes centrales del partido. El tercer síntoma, se relaciona con la orientación de la mayoría de los partidos –incluida la oposición– a obtener cargos públicos (Katz y Mair, 2007: 112-113).

Así, en consideración de que los niveles de afiliación y participación ciudadana están en declive desde finales de siglo XX en la mayor parte de las democracias occidentales, los partidos políticos se orientan predominantemente a la consecución de cargos públicos para acceder a los recursos del Estado. Igualmente, estos recursos ofrecen un incentivo para la colusión entre partidos estables con el propósito de restringir la entrada de nuevos partidos a la arena competitiva –que es además la fuente de entrada de financiamiento–. En particular, porque la capacidad de acceder a un mínimo de subsistencia de recursos estatales es un bien que no pierde valor al dividirse y, por tanto, no existirían obstáculos para la colusión (Katz y Mair, 1995: 16). De esta manera, los partidos –y los sistemas de partidos²³ (Katz y Mair, 2009: 756-757)– se constituirían en “carteles” sin demasiado interés en sostener sus raíces en la sociedad civil –lo que los autores llaman “proceso de cartelización” (Katz y Mair, 2007:

22 “La cuestión aquí es conocer si el partido en la organización central es el agente del partido de los afiliados para controlar el partido en las instituciones públicas o más bien el agente del partido en las instituciones públicas que controla y dirige a los (sumisos) miembros del partido de los afiliados” (Katz y Mair, 2007: 111)

23 La obra original de Katz y Mair (1995) no es clara respecto de si el proceso de cartelización afecta a los partidos y a los sistemas de partidos o solo a los primeros. En su publicación de 2009 (en la que responden a críticas y delimitan los conceptos de su obra original), los autores aclaran que el proceso de cartelización afecta tanto a los partidos como a los sistemas de partidos (Katz y Mair, 2009: 756-757).

123)–. Bajo esta perspectiva, el Estado se convierte en una “estructura institucionalizada” de financiamiento partidario que permite sostener a los partidos tradicionales –*insiders*– mientras que excluye a los partidos nuevos –*outsiders*– de la competencia. Así, los partidos “cartel” son “absorbidos por el Estado” y se convierten en “agencias semi-estatales”²⁴ (Katz y Mair, 1995:16). La competencia partidaria se debilita como instancia de control ciudadano, los partidos ganan mayor autonomía respecto del electorado y la política se vuelve una “carrera profesional” en la que se desvanecen las diferencias ideológicas sustantivas. En este sentido, “parece que ahora cada vez hubiera menos en común entre dos miembros de un mismo partido, uno de los cuales ostenta un cargo público, que los que hay entre dos cargos públicos pertenecientes a partidos distintos” (Katz y Mair, 2007: 123-124).

En resumen, el “partido cartel” expresa el alejamiento de los partidos de la sociedad civil y su desplazamiento hacia el Estado –cuyos recursos constituyen su principal fuente de financiamiento–. Así, en tanto los partidos se orientan a la consecución de cargos públicos, aumentan los incentivos para la colusión entre partidos, se limita la competencia partidaria y el acto electoral se reduce a un instrumento para la renovación de liderazgos. Bajo estas consideraciones –y en sintonía con la tesis de Michels²⁵–, el “partido cartel” se transforma en una organización que tiende a cristalizar las tendencias oligárquicas de las democracias representativas (Katz y Mair, 1995).

El “partido cartel” propuesto por Katz y Mair (1995) ha sido uno de los modelos más influyentes dentro de los estudios sobre partidos políticos. Por un lado, las diferentes “caras” de la vida partidaria –que suponen la convivencia de elementos provenientes de perspectivas teóricas diversas– se ha difundido hacia una gran cantidad de literatura además de incentivar el desarrollo de estudios organizativos en torno a las diferentes facetas de la organización (D’Alessandro, 2010; Wolinetz, 2007, Strøm, 2000, Strøm y Müller, 1999). Por otro lado, confirma muchas de las percepciones frecuentes acerca del funcionamiento de los partidos contemporáneos (Montero y Gunther, 2007; Leiras, 2004). Sin embargo, también ha sido criticado por tener una concepción demasiado rígida del Estado y no considerar las limitaciones impuestas por las instituciones políticas además de otras dimensiones externas relevantes (como la economía o la presión de los grupos de interés). Estas, pueden constreñir el margen de acción de la dirigencia y los partidos tanto para autonomizarse respecto del electorado como para llevar adelante procesos de colusión. Todo ello, ha contribuido a

24 “The state, in these sense, becomes an institutionalized structure of support, sustaining insiders while excluding outsiders. No longer simple brokers between civil society and the state, the parties now become absorbed by the state (...) parties have now become semi-state agencies” (Katz y Mair, 1995: 16).

25 Para un detalle sobre el vínculo entre la perspectiva de organizativa de Michels (1911) y Katz y Mair (1995) se recomienda Kitschelt (2000).

generar una concepción simplificada de los partidos políticos, al desarrollo de supuestos injustificados y a la aplicación inapropiada de dicha etiqueta (“el cartel”) a partidos cuyos aspectos organizativos, ideológicos y estratégicos difieren significativamente del modelo original (Montero y Gunther, 2007; Wolinetz, 2007; Puhle, 2007; Leiras, 2004; Kitschelt, 2000; Koole, 1996). En este sentido, caben destacar las críticas de Ruud Koole (1996) y Herbert Kitschelt (2000)²⁶ además de Hans-Jürgen Puhle (2007)²⁷ al modelo del “partido cartel”.

Respecto de Koole (1996), señala que el modelo organizativo del “partido cartel” es demasiado estático para explicar la relación entre el Estado y la sociedad civil. En particular, porque no considera los cambios sociales, políticos y culturales acaecidos tras la crisis de los Estados de Bienestar (como ser, creciente individualización y aumento de la competencia electoral además del desarrollo de los medios masivos de comunicación que permiten formas distintas de vinculación entre los partidos y el electorado) (Koole, 1996: 512-513). Según el autor, en las últimas décadas emergieron una serie agrupaciones y movimientos sociales (como ser, las organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés y el llamado “neocorporativismo”²⁸) que se constituyeron en canales de expresión alternativos a los partidos políticos que tienen gran influencia además sobre las políticas de Estado. Igualmente, el incremento de las apelaciones, amparos y casos administrativos recibidos por Poder Judicial muestra que los ciudadanos disponen de los conocimientos necesarios para usar medios diferentes a los partidos que les permiten desafiar las políticas llevadas adelante por

26 Si bien existen una variedad de trabajos críticos respecto del “partido cartel” (como ser los trabajos de Wolinetz, 2007; Goot 2006; Scarrow 2006) se toman en particular las de Koole (1996) y Kitschelt (2000) por la importancia que le han adjudicado sus propios autores –Katz y Mair– en su revisión del “partido cartel” (Katz y Mair, 2009). En sus palabras “the paper has also been heavily criticized, not least by Koole, who played a major part in the original data-gathering project, and Kitschelt and while some of these criticisms may have been valid, others were not” (Katz y Mair, 2009: 755) –“El trabajo también ha sido fuertemente criticado por no menos que Koole, que jugó un papel principal en la recolección de datos del proyecto original y Kitschelt. Si bien algunas de estas críticas pueden haber sido válidas otras no” (traducción propia)–

27 A partir del modelo “cartel” emergió una abundante literatura que desarrolló nuevas tipologías de partidos. A modo de ejemplo, se toma la de Puhle. Su elección radica en que está en línea con las críticas expresadas por Koole (1996) y Kitschelt (2000) al “partido cartel” además de que –al retomar el modelo “atrapa todo”– es pertinente a la bibliografía expuesta en este trabajo. Con ello, no se intenta desconocer la importancia de otras tipologías (como la propuesta por Diamond y Gunther, 2003 o bien, el “modelo franquicia” de Carty, 2004). Ha sido tal la variedad de trabajos que propusieron nuevas tipologías de partidos que existe cierto consenso respecto de la pertinencia de crear modelos universales. En particular, gracias a la complejidad y fluidez de las organizaciones partidistas además de los entonos en los que operan (Bardi, et al., 2014; Montero y Gunther, 2007; Diamond y Gunther, 2003). Para una revisión de la discusión que despertó el “partido cartel” y la construcción de nuevos modelos se sugiere Bardi, et al. (2014)

28 El concepto de “neocorporativismo” –o corporativismo liberal– tiene varias acepciones. En el ámbito de la ciencia política, en general se sigue la perspectiva de Schmitter (1982) que entiende que se trata de un proceso de concertación e incorporación de grupos de intereses (en particular, los grupos económicos dedicados a la producción) en la elaboración de políticas públicas especialmente en aquellas áreas vinculadas con las políticas económicas e industriales (Schmitter 1982; citado en Strøm, 2000: 188).

las instituciones políticas. Así, la “individualización ha llevado a una mayor diversificación de la participación política, y no automáticamente a una menor participación”²⁹(Koole, 1996: 513) –traducción propia– lo que expresa además una mayor descentralización y difusión del poder que anteaño (Koole, 1996: 514). De este modo, el Estado se superpone cada vez más con la sociedad civil (en particular, a través de sus organizaciones) mientras que los partidos se superponen cada vez más con el Estado. De este modo, no se puede concluir que estén totalmente asilados de la sociedad civil ni que hayan dejado de ser instituciones de intermediación valiosas (Koole, 1996: 513-514). De hecho, siguen teniendo el “cuasi-monopolio” para el reclutamiento de personal además de ser dispositivos de estructuración de la opinión pública que despiertan y canalizan reacciones de “simpatía o antipatía” (Koole, 1996:514). A su vez, los partidos políticos siempre han estado orientados hacia el Estado y ello no ha llevado necesariamente a un proceso de “cartelización” en las décadas recientes. En concreto, las democracias occidentales no muestran signos de estar desarrollando sistemas de partidos “concentrados”. Contrariamente, los nuevos partidos políticos aumentaron sus chances de ganar escaños parlamentarios –principalmente, gracias al aumento de la volatilidad electoral– (Koole, 1996: 516)

En relación a Kitschelt (2000), apunta en una dirección similar a la de Koole (1996). Afirma que los líderes partidarios no están divorciados de la sociedad civil y que más allá de los desafíos acaecidos tras la crisis de los Estados de Bienestar los partidos políticos siguen constituyendo canales de expresión importantes en las democracias contemporáneas. Asimismo, no hay evidencia para sostener un “proceso de cartelización” del sistema de partidos ya que el “dilema del prisionero”³⁰ en la arena competitiva previene la colusión (Kitschelt, 2000: 149). En particular porque, cuanto mayor es la presión de parte del “cartel” para que los integrantes se distancien de los votantes mayores son también los incentivos de los miembros para abandonar las preferencias del “cartel” y acercase a las preferencias de los votantes en pos del éxito electoral. Se necesitarían poderosas sanciones para mantener a los partidos dentro del “cartel” y, en consideración de como se distribuye el financiamiento público –esto es, en proporción a los éxitos electorales de los partidos–, no genera motivos suficientes para la colusión. En este sentido, los partidos políticos más débiles siempre tendrán motivos para apoyar políticas populares y crecer a expensas de sus competidores. De

29 “Individualization has led to a diversification of political participation, not automatically to less political participation” (Koole, 1996: 513)

30 La “teoría económica de los oligopolios” señala que los carteles implican un “dilema del prisionero” porque cada participante individual tiene incentivos para abandonar los acuerdos de cooperación que todos los participantes –tomados en su conjunto– desean mantener (Kitschelt, 2000: 168). Para el desarrollo de este punto ver Kitschelt (2000: 168).

este modo, el financiamiento –distribuido en función del “mercado electoral”– crea un “poderoso señuelo” para que las partes se salgan del cartel “no representativo” y apoyen posiciones políticas populares (Kitschelt, 2000: 168). En este sentido, los desafíos que afrontan los partidos no se relacionan con la mayor penetración de los partidos en el Estado –lo que Katz y Mair (1995) llaman el dominio del partido “en las instituciones públicas”– sino con las relaciones cada vez menos durables entre los partidos y la economía. En otras palabras, la insatisfacción de los electores con los partidos no se origina a causa de su alejamiento de las preferencias de la sociedad civil en virtud de la formación de “carteles” sino de la necesaria transacción –*trade off*– que deben llevar adelante los partidos políticos entre sus objetivos –en torno a la agenda política y económica y en relación a sus privilegios institucionales heredados–. Así, la búsqueda de cargos lleva a los miembros a tomar medidas que los favorecen como agentes gubernamentales de cara a las próximas elecciones, pero no a formar colusiones. De modo que, –a diferencia de Katz y Mair (1995)– los partidos se mantienen responsables frente a su electorado, pero retrospectivamente. Por ejemplo, en aquellos países en donde los partidos tradicionales han fallado en tomar iniciativas políticas y económicas porque sus dirigentes no han manejado bien el problema de intercambios –*trade off*– entre objetivos considerados de relevancia para la sociedad, la satisfacción popular con los partidos suele ser más baja³¹ (Kitschelt, 2000: 162).

En sintonía con las críticas adjudicadas por Koole (1996) y Kitschelt (2000), Puhle (2007) considera que el “partido cartel” exagera la dimensión del partido como agencia del Estado y omite que las presiones de parte de los grupos e intereses de la sociedad civil influyen y modifican continuamente a los partidos. De este modo, la “característica básica como *cartel* pasa a ser solo una impresión momentánea y estática de los procesos de cambios que los partidos siguen experimentando” y, por tanto, no parece probable que ese modelo partidario prevalezca en las próximas décadas (Puhle, 2007: 94). Agrega que, a diferencia de lo que suponen Katz y Mair (1995), existe numerosa evidencia para sostener que las pautas “clásicas” de conflicto de la “era *catch all* todavía subsisten en los partidos contemporáneos” (Puhle, 2007: 94). En este sentido, el carácter “atrapa todo” –o *catch-all*, tal como fuera propuesto por Kirchheimer (1966)– de los partidos contemporáneos sigue vigente. Los partidos actuales no se han convertido en carteles. Más bien, se han alejado de las funciones profesionales-electorales propuestas por Panebianco (1990) para convertirse en agencias

31 “Popular dissatisfaction with parties appears to be particularly high in countries where the established parties have failed to generate bold new political-economic initiatives precisely because politicians have been unable to solve the problem of temporal policy trade-offs and time inconsistencies in the management of relations of representation” (Kitschelt, 2000: 162).

profesionales y redes de intermediación política débilmente cohesionadas. Esta tendencia, “apunta al desplazamiento del partido *catch all* al *catch all plus*” (Puhle, 2007: 93) que mantiene las características básicas de los “partidos atrapa todo” pero refuerza algunos de sus aspectos y se mezcla con nuevas características. En otras palabras, existen ciertas continuidades y discontinuidades respecto del modelo “atrapa todo”. Las continuidades se encuentran en la comercialización y profesionalización de la política, la expansión de mercados (económicos y políticos) y las tendencias de aglomeración corporativa además de la intermediación “corporatista” en el peso de las actividades del Estado (que incluye lo que hace a la financiación y los privilegios de los partidos). Mientras que los elementos de discontinuidad se observan en las tendencias hacia la desorganización, desregulación, descentralización, fragmentación, privatización y “*decoupling*” (Puhle, 2007: 97). Sin embargo, de ello no se deduce que los partidos políticos estén en crisis. Contrariamente, han sido capaces de recrear una cantidad suficiente de consenso para reequilibrar el sistema a través de nuevos actores (Puhle, 2007: 98). Esta capacidad de reequilibrio de las organizaciones es, justamente, la que permite hablar de partidos “atrapa todo *plus*”.

En suma, Koole (1996), Kitschelt (2000) y Puhle (2007) reconocen que los partidos contemporáneos enfrentan nuevos desafíos respecto de los “partidos de masas”. Asimismo, admiten que los partidos políticos están orientados a ganar elecciones, aunque ello no es novedoso y no ha conducido necesariamente a un proceso de cartelización ni al divorcio de los partidos respecto de la sociedad civil. Más bien, la sociedad ha encontrado canales alternativos de expresión y presión política que obliga a los partidos a reorganizarse en virtud de conseguir apoyo social y éxito electoral. En este contexto, admiten la importancia que tienen los recursos estatales para el desarrollo de las tareas y supervivencia partidaria, pero estos no determinan su estructura³².

La cantidad y variedad de modelos desarrollados por la literatura en partidos políticos ha despertado ciertas dudas sobre su real utilidad y pertinencia. Por un lado, su escasa sistematización la vuelve poco coherente y cohesiva a los propósitos de generar una teoría articulada sobre partidos políticos (Borz y Janda, 2018; Poguntke, et al., 2016; Montero y Gunther, 2007; Wolinetz, 2007). Asimismo, no existirían criterios unificados para distinguir a

³² Las críticas adjudicadas al modelo “cartel” (Katz y Mair, 1995) ha llevado a Katz y Mair a publicar un artículo en el año 2009 en donde refuerzan su tesis original (esto es, que los partidos funcionan cada vez más como carteles que usan los recursos del Estado para limitar la competencia y conseguir el éxito electoral). En dicho trabajo, se esfuerzan por aclarar las posibles ambigüedades conceptuales e interpretaciones erróneas del artículo original además de refinar, especificar y extender su argumento hacia las democracias actuales. Concluyen que tiene sentido seguir hablando de un proceso de “cartelización y colusión” de los partidos políticos (Katz y Mair, 2009: 753).

los modelos partidarios ni mínimos consensos sobre la categorización de los partidos (Montero y Gunther, 2007; Gunther y Diamond, 2003). Por otro lado, la mayoría de los trabajos se centra en las “democracias industriales occidentales” y deja de lado otros países con características institucionales, políticas, sociales, culturales y económicas diferentes (como son los países post-comunistas y América Latina) que afectan la estructura de los partidos y los alejan de los modelos planteados (Enyedi y Linek, 2008; Wolinetz, 2007; Alcántara y Freidenberg, 2003; Alcántara Sáez, 2002). Todo ello, ha contribuido a que los estudios sobre la estructura de los partidos avancen “de manera *ad hoc*” y omitan las complejidades de las organizaciones políticas contemporáneas en vínculo con sus entornos además de la gran variación entre ellas³³. Lo que redundaría en una concepción simplificada y determinista de las características actuales de los partidos (Gunther y Diamond, 2003: 167-170). Bajo estas consideraciones, en los últimos años se han desarrollado una serie de trabajos que buscan ampliar y profundizar la mirada sobre los partidos políticos contemporáneos. Estos intentan trascender las limitaciones particularizando tanto en las variables exógenas como en las endógenas que afectan la organización partidaria³⁴.

4. Reflexiones finales

Por todo lo expuesto, se cree que construir modelos universales de partidos políticos que logren captar la amplia variedad de partidos actuales constituye una tarea sumamente difícil. En especial, si se le suman las divergencias entre los partidos políticos de las democracias occidentales industrializadas, las democracias de la “tercera ola” y las poscomunistas. Por un lado, los estudios vinculados con la elaboración de modelos partidarios tienden a idealizar la organización de los llamados “partidos de masas”. En otras palabras, pareciera existir cierto optimismo respecto del potencial democratizante de estos partidos motivado por la adhesión en base a la identificación ideológica y programática, las lealtades electorales y la afiliación partidaria. Igualmente, respecto de la estabilidad democrática a la que podrían conducir. No obstante, el conocimiento actual no permite afirmar que el declive de los componentes ideológicos y programáticos de los partidos contemporáneos además de la disminución de las lealtades y la afiliación partidaria hayan conducido necesariamente a una disminución del potencial democrático, ni a su inestabilidad. De hecho, el panorama contemporáneo muestra tanto la preocupación por la democratización de las organizaciones

³³ El trabajo de Gunther y Diamond (2003) constituye una de las excepciones. El artículo se esfuerza por analizar los aspectos más relevantes de las organizaciones políticas contemporáneas en distintas regiones del mundo.

³⁴ Por ejemplo, los trabajos de Wolinetz (2007); Thies (2000); Strøm (2000;1990); Strøm y Müller (1999) Strøm y Svasand (1997); Harmel y Janda (1994).

partidarias como la resiliencia de las democracias y los partidos para mantenerse y sobrevivir aún bajo esas condiciones. En este sentido, más que atribuirles un rol democratizante a los partidos de masas cabría repensar si no se trató de episodios excepcionales influidos por procesos sociales (como ser la expansión del electorado, organización de la sociedad y la demanda de derechos sociales) que confluyeron en el aumento de la participación política y consecuente ampliación de la democracia. Por otro lado, se reconoce que la supremacía de la “cara gubernamental” de los partidos (vinculada con la importancia de los recursos públicos) es sumamente sugestiva para explicar la estructura los partidos contemporáneos. Sin embargo, no toma en cuenta que los partidos políticos se financian del ámbito público, pero también del privado (esto es, la sociedad civil) –además de necesitar otro tipo de recursos– para sostener sus actividades. En la medida en que el financiamiento privado favorece a los grupos más concentrados cabría también considerar los vínculos entre los partidos políticos y el sector privado. De esta manera, la necesidad de los partidos de conseguir recursos no llevaría necesariamente a la formación de un cartel estatal. Tampoco se vería comprometida su capacidad representativa. Más bien, lo que estaría en juego es la efectiva capacidad de los diferentes grupos de la sociedad civil para influir sobre la política gubernamental y, en ese caso, la equidad de las representaciones democráticas.

Todo ello despierta una serie de interrogantes sobre la estructura de las organizaciones partidarias que pueden ser integrados en, por lo menos, dos agendas de investigación. Por un lado, tomar la organización de los partidos como variable independiente que involucra atender a los efectos que tiene la estructura partidaria sobre diferentes ámbitos y niveles (entre otros, el electorado, las elecciones, la democracia). Por ejemplo, ¿cómo afecta la estructura partidaria la calidad de la representación y la equidad de las representaciones democráticas? Por otro lado, tomar la organización de los partidos como variable dependiente lo que implica indagar en los factores endógenos y exógenos que inciden sobre su estructura. Por ejemplo, ¿en qué medida la organización de los partidos considerados de derecha, centro o izquierda se diferencia entre sí? O bien, ¿cuánto influyen las características institucionales y culturales (como puede ser la penetración de internet) en la organización de los partidos políticos contemporáneos?

En definitiva, la variedad de interrogantes que quedan por responder vuelve al estudio de las organizaciones partidarias una tarea sumamente valiosa. En este sentido, la presente reseña intentó contribuir al desarrollo de un cuerpo teórico acumulativo vinculado con la estructura de los partidos políticos.

5. Bibliografía

Alcántara Sáez, Manuel (2002). “El programa de los partidos políticos latinoamericanos”, en *PostData*, 8, pp. 117-158.

Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (2003). “Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América latina”, en Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (coords.), *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, México: Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica.

Bardi, Luciano, Bartolini, Stefano y Alexander Trechsel (2014). “Party adaptation and change and the crisis of democracy”, en *Party Politics*, 20(2), pp. 151-159.

Borz, Gabriela y Kenneth Janda (2018). “Contemporary trends in party organization: Revisting intra-party democracy”, en *Party Politics*, pp. 1-6.

Carty, R. Kenneth (2004). Parties as franchise systems. The strataarchical organizational imperative, en *Party Politics*, 10(1), pp. 5-24.

D'Alessandro, Martín (2010). “Los partidos políticos y la representación democrática. La evolución de su desarrollo teórico”, en *Institutos*, pp. 1-35

Daalder, Hans (2007). “¿Partidos negados, obviados o redundantes? Una crítica”, en Montero, José Ramón, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid: Trotta, pp. 49-70.

Dalton, Russel y Martin Wattenberg (eds.) (2000). *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford: Oxford University Press.

Downs, Anthony (1957). *An economic theory of democracy*, New York: Harper & Row.

Duverger, Maurice (2012) [1951]. *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.

Enyedi, Zsolt y Lukáš Linek, (2008). “Searching for the right organization. Ideology and party structure in East-Central Europe”, en *Party Politics*, 14(4), pp. 455-477.

Goot, Murray (2006). “The Australian party system, Pauline Hanson’s One Nation and the Party Cartelisation Thesis”, en Ian Marsh (ed.), *Political Parties in Transition?*, Annadale, NSW: The Federation Press, pp. 181-217.

Gunther, Richard y Larry Diamond (2003). “Species of political parties. A new Typology”, en *Party Politics*, 9(2), pp. 167-199.

Gunther, Richard y Larry Diamond (2003). “Species of political parties. A new typology”, en *Party Politics*, 9(2), pp. 167-199.

Harmel, Robert y Kenneth Janda (1994). “An integrated theory of party goals and party change”, en *Journal of theoretical Politics*, 6(3), pp. 259-287.

Katz, Richard y Peter Mair (1995). “Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party”, en *Party Politics*, 1(1), pp. 5-28.

Katz, Richard y Peter Mair (2007). “La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas”, en Montero, José

Ramón, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid: Trotta, pp. 101-164.

Katz, Richard y Peter Mair (2009). "The cartel party thesis: A restatement", en *Perspectives on Politics*, 7(4), pp. 753-766.

Kirchheimer, Otto (1980) [1966]. "El camino hacia el partido de todo el mundo", en K. Lenk y F. Neumann (eds.) *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, pp. 328-347.

Kitschelt, Herbert (1994). *The transformation of European Social Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kitschelt, Herbert (2000). "Citizens, politicians, and party cartelization: Political representation and state failure in post-industrial democracies", en *European Journal of Political Research*, 37, pp. 149-179.

Koole, Ruud (1996). "Cadre, Catch-All or Cartel? A comment on the notion of the Cartel Party", en *Party Politics*, 2(4), pp. 507-523.

Lawrence A. Scaff, "Max Weber and Robert Michels," *American Journal of Sociology* 86, no. 6 (May, 1981): 1269-1286.

Leiras, Marcelo (2004). "Organización partidaria y democracia: tres tesis de los estudios comparativos y su aplicación a los partidos en la Argentina", en *SAAP*, 1(3), pp. 515-559.

Montero, José Ramón, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.) (2007). *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid: Trotta

Montero, Ramón y Richard Gunther (2007). "Introducción: los estudios sobre los partidos políticos", en Montero, José Ramón, Gunther, Richard y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid: Trotta, pp. 15-48.

Mustapic, Ana María (2008). "Del malestar con los partidos a la renovación de los partidos", en *Proyecto Cohesión Social en América Latina: bases para una nueva agenda democrática*, Instituto Fernando Enrique Cardoso (iFHC) y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). [Disponible en: <http://fundacaoofhc.org.br/files/papers/431.pdf>]

Neumann, Sigmund (1956). "Towards a comparative study of political parties", en Sigmund Neumann (ed.) *Modern political parties: Approaches to comparative politics*, Chicago: University of Chicago Press.

Orlandi, Hipólito y Alicia Oliveri Alberti (1998). "Las instituciones políticas de gobierno", en Hipólito Orlandi (comp.), *Las instituciones políticas de gobierno Vol.1*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 15-26.

Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de partidos. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid: Alianza Editorial.

Poguntke, Thomas, Scarrow, Susan E. y Paul D. Webb (2016). "Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century", en *Party Politics*, 22(6), pp. 1-18.

- Puhle, Hans-Jürgen (2007). “Crisis y cambios de los partidos Catch-All”, en Montero, José Ramón, Gunther, Richard y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid: Trotta, pp. 71-100.
- Scaff, Lawrence A. (1981). “Max Weber and Robert Michels”, en *American Journal of Sociology*, 86(6), pp. 1269-1286.
- Scarrow, Susan (2006). “Party subsidies and the freezing of party competition: Do cartels work?”, en *West European Politics*, 29(4), pp. 619–39.
- Strøm, Kaare (1990). “A behavioral theory of competitive political parties”, en *American Journal of Political Science*, 34, pp. 565-598.
- Strøm, Kaare (2000). “Parties at the core of the government”, en Dalton, Russel J. y Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without partisians. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp.180-207.
- Strøm, Kaare (2013) [1990]. “Una teoría sobre el comportamiento de los partidos políticos competitivos”, traducción Jiménez Lara, Elena y Victor Alarcón Olguín, en *Andamios*, 10(23), pp. 119-170.
- Strøm, Kaare y Lars Svasand (eds.) (1997). *Challenges to political parties: The case of Norway*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Strøm, Kaare y Wolfgang Müller (1999). “Political parties and hard choices”, en Müller, Wolfgang y Kaare Strøm (eds.), *Policy, office, or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-35
- Thies, Michael (2000). “On the primacy of party in government: Why legislative parties can survive party decline in the electorate”, en Dalton, Russel J. y Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without partisians. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 238-260.
- Wattenberg, Martin P. (2000). “The decline of party mobilization”, en Dalton, Russel J. y Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without partisians. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp.37-63.
- Weber, Max (1996) [1922]. *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Wolinetz, Steven B. (2007). “Más allá del partido *Catch-All*: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas”, en Montero, José Ramón; Gunther, Richard y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid: Trotta, pp. 127-164.